

## 中間取りまとめ（案）

平成27年8月

消費者委員会 特定商取引法専門調査会

## 目次

はじめに .....	1
第1 横断的な事項について .....	3
1. 指定権利制について .....	3
2. 勧誘に関する規制について .....	5
3. 販売事業者等によるクレジット・金銭借入・預金引き出しを勧める行為等 に関する規制について.....	9
第2 個別取引類型における規律の在り方について .....	10
1. 訪問販売における規律について .....	10
2. 通信販売における規律について .....	11
3. 電話勧誘販売における規律について .....	13
4. 特定継続的役務提供における規律について .....	14
5. 訪問購入における規律について .....	14
第3 執行上の課題について .....	16
1. 行政処分の効力の対象・範囲の拡大について .....	16
2. 事前参入規制等について .....	17
3. 報告徴収・立入検査の強化について .....	17
4. 新たな技術・サービスの発達・普及への対応について .....	18
5. その他 .....	19
おわりに .....	20

審議経過・委員名簿

## はじめに

特定商取引に関する法律（昭和 51 年法律第 57 号。以下「特定商取引法」という。）は、その制定当初<sup>1</sup>から、社会経済情勢の変化やそれに伴う消費者トラブルの変化に応じて累次にわたり改正が行われてきているが、近年では平成 20 年に大幅な改正<sup>2</sup>が行われた。

平成 20 年改正法では、その附則第 8 条において、改正法施行後 5 年経過時の検討について規定されているところ、改正法施行後 5 年経過に先立ち、特定商取引法を所管する消費者庁と経済産業省は、特定商取引法関連の消費者被害の実態把握等を行うため、「特商法関連被害の実態把握等に係る検討会」を開催して有識者による議論を行い、平成 26 年 8 月に報告書を公表し、当該検討会で出された意見も踏まえ、課題の更なる精査を行った上で、その後の検討に向けた準備を進めていくこととされた。

このような状況を踏まえ、平成 27 年 1 月、内閣総理大臣から消費者委員会に対して、「特定商取引に関する法律の施行状況を踏まえた購入者等の利益の保護及び特定商取引の適正化を図るための規律の在り方」について諮問が行われた。

これを受けて消費者委員会に設置された特定商取引法専門調査会において、同年 3 月以降、計 11（P）回の会議を開催し、消費者庁の協力を得ながら、特定商取引法に関する消費生活相談や執行の状況、ヒアリングにおける関係事業者や関係省庁の意見等も踏まえながら、平成 20 年の法改正後の社会情勢の変化等に対応した特定商取引法における規律の在り方について検討を行ってきた。

特定商取引法における規律の在り方については、消費者の利益の保護及び特定商取引の適正化を図るために検討すべき事項は多岐にわたるが、喫緊の課題である現下の消費者トラブルへ対応するため、本専門調査会においては、特定商取引法が対象とする取引類型における諸課題に関し、法改正による対応が必要な事項を中心に、見直しの要望の強いもの、消費者被害の大きいもの、緊急の対応が必

---

<sup>1</sup> 制定当初の名称は、「訪問販売等に関する法律」であり、訪問販売等に関する法律及び割賦販売法の一部を改正する法律（平成 12 年法律第 120 号）により、現在の名称に改められた。

<sup>2</sup> 特定商取引に関する法律及び割賦販売法の一部を改正する法律（平成 20 年法律第 74 号）。平成 20 年改正は、悪質な訪問販売等による消費者被害の増加、一方的な電子メールによる広告、規制の抜け穴を狙った悪質商法による被害等の問題を克服するため、訪問販売におけるいわゆる過量販売解除権の導入及び契約を締結しない旨の意思を示した消費者に対する勧誘の禁止、あらかじめ承諾等を得ていない消費者に対する電子メールによる広告の禁止、規制の適用対象となる商品やサービスの政令指定制の撤廃及び原則適用方式への変更等を主な内容としている。

要なものを優先的に取り上げて検討を行ってきた。<sup>3</sup>

今回の中間取りまとめは、上記のようなこれまでの本専門調査会における審議状況を整理したものである。

---

<sup>3</sup> 本中間とりまとめではこれまでの議論の整理として実際に取り上げた検討課題について記載している。なお、検討課題については、第1回特定商取引法専門調査会において意見交換が行われた上で、第2回特定商取引法専門調査会資料6で整理を行っている。

## 第1 横断的な事項について

### 1. 指定権利制について

#### (権利の政令指定制の見直しについて)

(1) 特定商取引法においては、従来、訪問販売、通信販売、電話勧誘販売（以下「訪問販売等」という。）に係る規制の対象となる取引を、政令で指定した商品及び権利の売買並びに有償の役務の提供に限定していたところ、平成20年改正においては「規制の後追い」からの脱却を図るため、商品・役務について政令指定制が廃止され、原則として全ての商品・役務に関する取引に対して特定商取引法の訪問販売等の規制が及ぶこととされた。一方、「権利」については、当時、相談事例等もそれほど存在しなかったこと等を理由に、引き続き政令指定制を存置することとされた。

しかしながら、近年、CO2排出権の売買等、訪問販売等において「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利」<sup>4</sup>以外の権利も含めて権利の売買にまつわる消費者トラブルが増加傾向にあることから、訪問販売等による権利の売買一般に対する特定商取引法による規律の在り方が議論された。

(2) これについて、今般の特定商取引法の見直しに当たっては、特定商取引法の訪問販売等に係る規制の対象となる「権利」の範囲を広げることとし、具体的な対応としては、規制の後追いの原因となる政令指定制を見直すとともに、権利の売買を原則として特定商取引法の訪問販売等の規制の対象とするべきということで概ね意見の一致を見た。他方、委員からは、権利の売買を原則として規制対象とすることによって、架空あるいは違法な目的物を対象とする取引について、取引の公正化も法目的として含む特定商取引法の規律対象とすることに対する懸念や、「規制の後追い」を改善することが目的であれば、政令指定により問題となる事項を包括的に規制対象として、悪質商法に係る処理能力を高めるべきとの意見もあった。

(3) 権利の政令指定制の見直しに関連して本専門調査会においては、「商品」、「役務」、「権利」という3分類を維持することの是非についても議論が行われた。民法等との整合性や新たな規制の抜け穴が生じることを防止するという観点から、

---

<sup>4</sup> 特定商取引法第2条第4項において、「指定権利」を「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるものであつて政令で定めるもの」と定義している。

従来の3分類の枠組みを廃止して包括的に規制対象とし、訪問販売等によって行われる全ての有償取引を規制対象とすることを支持する意見もあったものの、実務上の分かりやすさや3分類の枠組みを廃止した場合に改正が必要となる条文の範囲の広さ等も考慮すれば現行の枠組みを維持しつつ、3分類で対象となり得ない事案については個別に対応を検討することが現実的、との見解で概ね一致した。今後、この方向に沿って、法制的な検討が進められることが適当である。

#### (外国通貨の両替について)

(1) 本専門調査会においては、さらに、「商品」、「役務」、「権利」の3分類で対処できない可能性のある事案として外国通貨の両替が議論された。外国通貨の両替については、これまでも電話勧誘販売等による投資商法で定期的に消費者被害が発生しているが、民法上は必ずしも売買には該当しないこととされており、特定商取引法上も、従来、商品の売買に当たらないとされてきた。

(2) 委員からは、一般的な両替行為と詐欺的な投資商法とでは対応を異にすべきとの指摘や、今回問題となっているのは適正な商取引の問題ではないとの指摘もあったが、委員間で議論を行った結果、外国通貨の両替が訪問販売等によって行われた場合には特定商取引法の規制対象とするべきであることについて合意を得た。また、具体的な対応としては「商品の売買」と同様に扱うことを基本とするべきという意見があった。今後、具体的な規定方法等について、法制的・法技術的な見地から更なる慎重な検討が行われる必要がある。

#### (適用除外の検討について)

今回の見直しで、「権利」についても政令指定制を見直し、権利の売買を原則として規制対象とすることになれば、従来、特定商取引法の規制対象となっていなかった取引にも規制が及ぶこととなる。今後、新たに規制の対象となる取引に関して、既存の特定商取引法の各規定の適用の妥当性の検証を行うとともに、現行の特定商取引法第26条の適用除外規定の考え方を基本として、適用除外の在り方について検討を行い、適切な措置を講じていくことが必要である。

## 2. 勧誘に関する規制について

### (訪問販売・電話勧誘販売における勧誘について)

(1) 平成20年の特定商取引法改正においては、訪問販売類型について、消費者被害の端緒ともいえる「消費者の意思に反した勧誘活動」を受ける状況から消費者を保護することを目的として、契約を締結しない旨の意思表示を行った消費者に対する勧誘の禁止(勧誘継続の禁止及び再度の勧誘の禁止の両者を含む。以下「再勧誘の禁止」という。)が規定されるとともに(第3条の2第2項)、勧誘開始前の消費者の勧誘を受ける意思の確認も努力義務として規定された(第3条の2第1項)<sup>5</sup>。

(2) PIO-NET<sup>6</sup>に寄せられた苦情相談<sup>7</sup>の状況を見ると、平成26年度の訪問販売<sup>8</sup>に係る苦情相談は8万7979件、電話勧誘販売に係る苦情相談は8万9741件となっており<sup>9</sup>、それぞれ全体の9.3%、9.5%を占めている<sup>10</sup>。特に高齢者の苦情相談において訪問販売と電話勧誘販売の占める割合は大きく、訪問販売で15.5%、電話勧誘販売で18.7%となっている<sup>11</sup>。また、認知症等の高齢者に関する苦情相談の39.3%が訪問販売、22.0%が電話勧誘販売となっている<sup>12</sup>。

平成20年の特定商取引法改正以降、PIO-NETに寄せられた訪問販売及び電話勧誘販売に関する苦情相談件数及び強引と評価される勧誘に関する苦情相談件数は横ばいとなっている。<sup>13</sup>

<sup>5</sup> 電話勧誘販売においては、平成8年改正により電話勧誘販売が特定商取引法の規制対象として位置付けられたときから、再勧誘の禁止が規定されている(第17条)。他方、電話勧誘販売においては、勧誘開始前の消費者の勧誘を受ける意思の確認は努力義務としても規定されていない。

<sup>6</sup> PIO-NET(パイオネット:全国消費生活情報ネットワーク・システム)とは、国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する情報を蓄積しているデータベースのこと。

<sup>7</sup> 国民生活センター及び全国各地の消費生活センターでは寄せられる消費生活相談を「苦情」、「問合せ」、「要望」に分類しているが、統計では「苦情」件数のみを用いることとされている。本中間取りまとめにおいて「苦情相談件数」といった場合も「問合せ」や「要望」として分類された相談は含まない件数である。特定商取引法の適用除外となる商品・役務に関する苦情や、特定商取引法上の勧誘には該当しない行為に関する苦情も含まれる。

<sup>8</sup> 「訪問販売」には「家庭訪販」、「アポイントメントセールス」、「SF商法」、「キャッチセールス」などが含まれる。

<sup>9</sup> 平成26年度消費者政策の実施状況(平成27年版消費者白書)(平成27年6月19日閣議決定)(以下「白書」という。)121頁(図3-1-22)「販売購入形態別の主な相談内容、上位商品・サービス(2014年度)」

<sup>10</sup> 白書116頁(図表3-1-15)「販売購入形態別相談割合の推移」

<sup>11</sup> 白書116頁(図表3-1-15)「販売購入形態別相談割合の推移」

<sup>12</sup> 白書110頁(図表3-1-13)「認知症等の高齢者に関する相談の販売購入形態別割合(2014年度)」

<sup>13</sup> 白書122頁(図表3-1-23)「特定商取引法関連の相談件数」

## (本専門調査会における検討の経緯と現状について)

(1) 本専門調査会においては、このような現状を踏まえ、諸外国や国内の地方公共団体の取組を参考にしながら、特定商取引法において更なる対応を図る必要性及び仮に対応を図る場合の方向性について議論を行った。議論の過程においては、事業者等からのヒアリングも実施した。

この過程で、検討の方向性に関して委員から、苦情内容の分析の徹底、自主規制の強化・拡充、執行の強化（執行の体制強化、公示送達による処分、立入検査拒否への罰則強化）、再勧誘禁止違反行為に対する効果の加重（刑事罰の付加、行政処分内容の加重、民事効の付与）、再勧誘禁止の解釈の拡大による行為規制の加重（勧誘開始後の意思表示方法・禁止範囲の拡大）、再勧誘禁止以外の行為規制の拡充（勧誘を受ける意思確認の法的義務化、不招請勧誘の制限（オプトアウト）、不招請勧誘の禁止（オプトイン））、事前参入規制の導入、に関して意見が提出されている。

(2) これまでに本専門調査会において、委員及びヒアリング対象となった事業者から提出された主な意見は以下のとおり整理することができる。

① 勧誘規制に関して示されている立法事実は不明瞭であり、「強引」な勧誘とは何か、その基準も定義も曖昧であるから、主観的判断ではなく精査が必要であるという意見や、目的と手段との合理性、最小限の手段で最大の効果をもたらす取組が何であるべきかの議論がなされておらず、これまでの法規制による効果検証も不十分であるという意見、さらに、訪問販売、電話勧誘販売という営業の方法自体により強い規制をかけるに足りる立法事実を精緻に検討した上で、現状変更を迫られる側の納得感と協力を得られることが前提であるという意見があった。

② 今回の見直しの趣旨に関して、単に高齢者等の財産被害の防止の観点のみならず、新たな消費者基本計画において記載された「勧誘を受けるかどうか」についての消費者の自己決定権<sup>14</sup>や、生活の平穩、プライバシーの尊重という観点も考慮に入れて検討を行うべきという意見があった。

一方、「生活の平穩」を正面から認める判例は存在せず、また仮にそのような状況の中で「平穩権」なるものを議論するのであれば、そもそも特定商

---

<sup>14</sup> 消費者基本計画（平成 27 年 3 月 24 日閣議決定） 8 頁

取引法の法目的との関係を整理する必要があるのではないか、さらに、政治、宗教等がもたらす生活の平穩に対する侵害行為との関係、適用除外業種の取扱いを精緻に検討すべきであり、それらを通じて現状変更を迫られる側の納得感と協力を得られることが前提であるという意見があった。

上記意見に対しては、政治や宗教については営業の自由とは異なるものであり、そもそも特定商取引法の適用対象ではなく、区別して考えてもよいのではないかとの意見があった。また、適用除外業種の取扱いについては、特定商取引法が先行して規制を導入することにより他業種での規制が進められていくべきであるという意見や現行法の適用除外規定自体も見直しの余地があるものであるとの意見があった。

- ③ 勧誘行為開始前の意思表示に関しては、消費者が勧誘拒否の意思表示を事前に行った場合、事業者はその意思を尊重して訪問勧誘・電話勧誘を行わないことを基本ルールとするべきという意見や、事業者に直接勧誘されてしまうと断りきれずに不本意な契約を締結してしまうのは、高齢者や判断能力が不十分な消費者に限られるものではないことから、全ての消費者が、あらかじめ簡便な方法で事前の要請や承諾等のない勧誘を拒否することができる制度とするべきという意見があった。これについては、全ての訪問販売事業者、電話勧誘販売事業者を対象とする規制は事業活動への影響が大きすぎるのではないかという意見があった。

また、その方法に関して、例えば「お断りステッカー」は誰が意思表示を行ったのか、何に対して意思表示を行ったのか、等が分かりにくく、また、ステッカーが貼ってあっても、勧誘の結果、契約締結に至ることもあることから、そのような意思表示に法的効力を認めることは適当ではないという意見があった。これに関しては、諸外国で導入されている拒絶意思を行政機関等に登録するレジストリ制であれば、意思表示を行った者や意思表示の対象は明確であるという意見もあった。

- ④ また、現行の再勧誘禁止に関して、再勧誘禁止は消費者からの拒絶があったかどうかの事実認定が難しく、特に高齢者が当事者となる場合は記憶が曖昧なことも多いことから、勧誘時の状況を再現することが困難であり、今後の高齢化の更なる進展を視野に入れば、現行の再勧誘禁止では不十分であるという意見があった。これに対して、一握りの悪質な者の行為を明確にして対応を講ずべきであって、新しい顧客を獲得する上で訪問販売等における新規勧誘は事業の根幹であり行為規制の強化は現行の再勧誘禁止を順守している健全な事業者の正当な営業活動に過度な負担を与える一方、そもそも法を順守する意思のない悪質な事業者には効果がないのではないかという

意見があった。これに対し、そもそも「健全事業者」と「悪質事業者」の捉え方が委員間で異なるのではないかと意見があった。また、現行の再勧誘禁止の導入趣旨が実現されているのか、事業者による順守状況はどのようになっているのか、という点について、消費者トラブルの更なる分析が必要であるとの意見があった。

(3) この他、本専門調査会における検討の進め方等に関して、以下のような意見があった。

- ・ 現行法の枠組みで対処できない隙間が生じていることによりトラブルが発生しているのか、あるいは現行法でも行政処分の対象となる事案でトラブルが生じているのか、消費者トラブルの分析を行うべきである。そもそも特定商取引法の目的は悪質な商法を抑止し、処罰することであり、一切の商行為、なかんずく商取引の方法に一律の規制をかけることを予定しているものではない。規制強化ではなく、トラブルを起こしている事業者に対する執行の強化を行うべきである。
- ・ 特定商取引法第 26 条では多くの業種が適用除外とされており、特定商取引法の規制を強化することで消費者トラブルが減るのか疑問である。適用除外業種についても対応の方向性を確認する必要があるのではないか。
- ・ 経済社会、とりわけ雇用（特に高齢者や女性の働く機会の確保）や地域（経済実態のみならず、見守りサービスなど地域コミュニティを支えている社会実態）等に与える影響を看過してはならず、一方的に消費者「相談」の件数の増減を理由に規制の導入があってはならない。

#### (今後の検討について)

議論の結果、勧誘に関する行為規制の強化の要否も含め対応の方向性については、必ずしも委員間で、立法による対応の必要性も含めて共通認識が形成されるには至っていない。ただし、例えば高齢者被害等の被害実態が確認されれば、そうした被害を防止するための対応等を検討する必要性があるとの一定の共通理解が得られつつある。

本専門調査会においては、消費者庁等の協力も得つつ、訪問販売及び電話勧誘販売における消費者トラブルの実態について精緻な分析及びこれまでの法規制

の効果の検証を行った上で、立法による対応の必要性についての認識が共有されれば、勧誘に関する規制を強化した場合等の産業界への影響、執行強化と規制強化との優先順位、バランス及び実現可能性等の観点から更なる検討を行い、事業者、消費者等の関係者が協調して取組を進められる一致点を目指して、議論を深めていくこととする。

### 3. 販売事業者等によるクレジット・金銭借入・預金引き出しを勧める行為等に関する規制について

- (1) 近年、契約代金の支払いのため事業者が消費者に金融機関から借り入れをさせたり、クレジット契約を組ませたりする行為等に関する苦情相談が増加傾向にある。このような行為等に関連して、事業者が消費者に支払いのために金融機関に対して虚偽の申告をするよう唆す行為については、特定商取引法の指示の対象となる行為として主務省令で規定すべきということで意見が一致した。また、事業者が消費者を支払いのために金融機関等に連れて行く行為については、消費者が望まない場合が対象となることを明示した上で、特定商取引法に基づく指示の対象となる行為として主務省令で規定するという方向性について意見が一致した。
- (2) 他方、借り入れをする行為やクレジット契約を組む行為、預貯金を引き出す行為については、高額商品を購入する際に通常行われている行為であり、事業者が消費者に対してこうした行為を勧める行為が直ちに不適切なものにはならないとし、営業活動への影響を懸念する観点から慎重な意見があった。また、金融機関からの借り入れとクレジット契約とは性質が異なるという意見もあった。これらの意見を踏まえ、引き続き検討を行う必要がある。

## 第2 個別取引類型における規律の在り方について

### 1. 訪問販売における規律について

#### (アポイントメントセールスにおける来訪要請方法について)

- (1) 特定商取引法においては、アポイントメントセールス、キャッチセールスについても訪問販売の一類型と位置付け、訪問販売に係る規律を及ぼしているが、現行の特定商取引法においては、アポイントメントセールスは政令で指定されている方法によって営業所等への来訪要請が行われた場合に成立することとなっている<sup>15</sup>。
- (2) アポイントメントセールスが成立する来訪要請方法に関して、委員からは、近年の悪質事業者の手口の巧妙化や新たな情報通信サービスの普及等により、アポイントメントセールスの成立を認めることが困難な事例で消費者トラブルが生じていることを踏まえ、勧誘目的を告げないあるいは他と比して著しく有利な条件での契約締結が可能な旨を告げて行う、対面での要請、SNS や SNS 以外の広告等による要請を政令で追加規定するべきとの意見があった。一方、「勧誘目的を告げない」という要件や「不意打ち性」の内容が必ずしも明確とはいえないことを理由に、営利的表現の自由や営業の自由等の観点から来訪要請方法への追加は慎重に検討するべきという意見があった。ヒアリングを行った事業者からは SNS は消費者に一度友人等として認証された者から送信されるものであることから、法令上電子メールとは異なる扱いを受けているのではないかという意見もあった。また、ガイドラインによって不意打ち性のあるものとならないものを区別する等、当該要件の内容を明確にすることで対応できるのではないかという意見もあった。
- (3) これらの意見を踏まえ、特定商取引法の訪問販売に係る規制を及ぼすことが必要な取引とそれ以外の取引をどのように画していくかという観点から、引き続き検討を行う必要がある。

---

<sup>15</sup> 特定商取引に関する法律施行令（昭和51年政令第295号）第1条第1号では電話、郵便等の政令に列挙する方法により勧誘目的であることを告げずに営業所等への来訪を要請する行為を、同条第2号では電話、郵便等の政令に列挙する方法により他の者に比して著しく有利な条件で契約締結できる旨を告げて営業所等への来訪を要請する行為を、アポイントメントセールスが成立する誘引方法として規定している。

## 2. 通信販売における規律について

### (虚偽・誇大広告に関する取消権について)

- (1) 近年、通信販売、特にインターネット通販の市場規模は急激に拡大しているが、これに伴い消費者トラブルも増加しており、虚偽又は誇大な広告であるとして、消費者が消費者センター等に苦情相談を行う事例も見られる。
- (2) 現行の特定商取引法上、通信販売において、商品又はその販売条件等が、著しく事実に相違するあるいは実際のものよりも著しく優良・有利であると誤認させるような広告（虚偽・誇大広告）を行うことは禁止されており、行政処分及び刑事罰の対象となるが、委員からは、訪問販売及び電話勧誘販売において事業者の不実告知や事実不告知によって消費者が誤認をし契約締結の意思形成が行われた場合に取消しを行うことができるのと同様に、通信販売、特にインターネット通販においても、事業者によるいわゆる虚偽・誇大広告によって消費者の意思形成が行われた場合に、消費者に契約の取消し等を認める規定を設けるべきという意見があった。これに対して、広告は通信販売だけの問題ではないこと、どのような場合に「著しい虚偽・誇大」と評価されるのかが曖昧であること、消費者契約法（平成12年法律第61号）や不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）等との整理が必要であること、等から規定の新設に慎重な意見もあった。また、「虚偽広告」と「誇大広告」は区別するべきであるという指摘もあった。
- (3) なお、現在、消費者委員会消費者契約法専門調査会において消費者契約法の見直しが検討されており、消費者契約法の「勧誘」要件の在り方についても議論が行われている。本専門調査会においては、消費者契約法専門調査会における議論の推移も注視しつつ、必要に応じ、更なる検討を行うこととする。

### (インターネットモール事業者の取扱いについて)

- (1) インターネット通販の分野において、いわゆるインターネットモール上での取引が大きな市場シェアを占めるようになってきていることを踏まえ、これらのインターネットモール事業者の特定商取引法上の扱いについて議論が行われた。
- (2) 委員から、インターネットモール事業者が消費者トラブルの予防・解決に大きく貢献できること等を理由に、特定商取引法にインターネットモール事業者の

加盟店管理責任を規定するべきという意見があった一方、ヒアリングを行った事業者から、インターネットモール事業者による補償サービス等の自主的な取組が効果を上げており、実際の消費者トラブルもモール外の通販の場合と比べて解決が促進されていると評価できること、入居している店舗に対するデパート等の責任等を含め、「取引の場の提供者」の責任の位置付けを明確にする必要があること等から、慎重に検討するべきという意見があった。

- (3) 上記のような現在のインターネットモール事業者の自主的な取組の状況や消費者トラブルの状況等を踏まえ、今回の見直しにおいて、直ちにインターネットモール事業者に特定商取引法上の特別な義務を課す必要があるような状況にはないことについて概ね意見が一致した。今後、自主的な取組の効果やトラブルの推移等を見ながら、必要に応じて、別途、検討を行うことが期待される。

#### (通信販売事業者の表示義務について)

- (1) 近年のクレジット取引を巡る環境の変化等を踏まえ、割賦販売法（昭和36年法律第159号）の見直しの検討を行ってきた経済産業省産業構造審議会商務流通情報分科会割賦販売小委員会の報告書<sup>16</sup>においては、海外の加盟店と取引を行う海外のアクワイアラー（加盟店契約会社）・PSP<sup>17</sup>に対しては割賦販売法の規制を及ぼすことが困難であることから、「(特定商取引法において) 通信販売に係る必要な対応を行うこと」が期待されるとされており、「例えば、アクワイアラー・PSPに関する情報を表示する」ことが考えられるとされている<sup>18</sup>。
- (2) 本専門調査会においては、割賦販売小委員会における議論を踏まえ、特定商取引法に基づく通信販売事業者の表示義務の対象項目としてアクワイアラー・PSPの登録情報を追加することが議論された。委員からは、特定商取引法に基づく表示の活用に関する消費者教育等と併せて行うことによって消費者自らが安全な取引を選択できる環境づくりが進むことになるという観点からこれを導入するべきという意見があった一方、表示事項の追加による効果やそれに伴うコスト等の観点から慎重な意見があった。また、ヒアリングを行った事業者からは、

<sup>16</sup> 「経済産業省産業構造審議会商務流通情報分科会割賦販売小委員会報告書～クレジットカード取引システムの健全な発展を通じた消費者利益の向上に向けて～」(平成27年7月3日)(以下、「割賦販売小委員会報告書」という。)

<sup>17</sup> 割賦販売小委員会報告書(5頁)では「いわゆる加盟店契約に関して審査等に関与する主体(いわゆる決済代行業者の一部。(以下、「PSP(ペイメントサービスプロバイダー)」という。))とされている。

<sup>18</sup> 割賦販売小委員会報告書24頁

現在の表示義務に関する消費者教育の必要性を指摘する意見があった。

- (3) 今後、割賦販売法の見直しの具体的な進捗を踏まえ、事業者の負担に配慮しつつ、必要に応じて、検討を行うことが期待される。

#### (FAX 広告に関する規制の導入について)

(1) 平成 20 年の改正においては、承諾又は要請を行っていない消費者に対する電子メール広告の送信の禁止が導入されたところであるが、近年、技術の進歩や通信費の低下等を背景に通信販売において FAX による広告に対する苦情相談が増えてきている。

(2) FAX 広告は受信する費用（用紙代、インクリボン代等）を消費者側が負担する等の点でダイレクトメールやチラシの投函等にはない特徴があり、消費者の負担感が大きいとの意見があった一方、トラブルが生じている事例が特定の商品・役務に集中していることから、トラブルの原因を特定し、異なる対処方法を検討する必要があるという意見があった。

(3) 委員間では、FAX 広告に関する規制を導入する必要性については合意されており、今後、事業者による既存顧客に対する連絡等に悪影響が生じることのないように留意しつつ、検討が進められる必要がある。

### 3. 電話勧誘販売における規律について

#### (過量販売解除の導入について)

(1) 平成 20 年改正においては、認知症により判断能力が低下した高齢者等が日常生活において通常必要とされる分量を著しく超えた商品を訪問販売によって買わされる事案等が増加したことを踏まえ、過量販売が行われた場合に消費者に契約の解除を認める規定が導入された。その後の訪問販売の過量販売に関する苦情相談件数の推移からは、この過量販売解除権の導入が消費者トラブルの防止等に一定程度の効果を挙げているものと認めることができる。

近年、電話勧誘販売においても過量販売と評価できるような苦情相談が増えてきており、また、現行法では訪問販売で行われた場合には過量販売解除を主張できるような行為が電話勧誘販売で行われた場合、消費者は過量販売解除ができな

いという不均衡が生じている。

- (2) 今後の高齢化のより一層の進展等を視野に入れ、また、過量販売に当たる場合の要件や判断事由の明確化という観点にも留意しつつ、電話勧誘販売においても過量販売が行われた場合には消費者に契約の解除を認めることとする方向で、今後、検討が進められる必要がある。

#### 4. 特定継続的役務提供における規律について

##### (美容医療契約の取扱いについて)

- (1) 特定商取引法においては、有償で一定期間以上の期間にわたり継続的に提供される役務であって、①消費者の心身又は身上に関する目的の実現をもって誘引が行われるもの、②役務の性質上目的が実現するかどうかは確実ではないものの、いずれの要件にも該当するものとして政令で定めるものを特定継続的役務として位置付け、書面交付等の行為規制を設けるとともに、クーリング・オフ、中途解約等の民事ルールを置いているところ、現在、政令により、いわゆるエステティック、語学教室等が特定継続的役務として定められている。
- (2) 美容医療契約に関しては、近年、不適切な勧誘や解約等に関する消費者トラブルが増加している。これを受け、委員からは、美容医療契約のうち役務が継続的に提供されるものについて、エステティックとは区別をしてトラブルに対処する観点から、特定商取引法の特定継続的役務として規制対象とすることに対して肯定的な意見が多く出された。今後、業界の実情を十分に踏まえつつ、更なる検討が行われる必要がある。なお、委員からは、継続的とはいえない一回限りの施術についても消費者トラブルが存在することから、上記のように特定商取引法における対応を図るとともに、個別業法における対応についても検討すべきとの意見も出された。

#### 5. 訪問購入における規律について

##### (訪問購入における「交換」への対応について)

- (1) 訪問購入は平成 24 年の改正で新たに特定商取引法の規制対象に導入されたものであるが、近年、商品券やプリペイドカード等と交換することで消費者から

物品を引き取った上で、売買ではなく交換であるから特定商取引法の訪問購入には該当しない、と主張する事例が出てきている。

(2) このような事例に関して、現在でも、民法及び特定商取引法の解釈として、商品券やプリペイドカード等のいわゆる金券が用いられる場合には、多くの事例において売買契約の成立を認めた上で支払手段の選択の問題あるいは代物弁済の問題であると評価して、訪問購入の成立を認めて特定商取引法の規律を及ぼすことが可能と考えられる。この点について解釈を明確化するべく検討を進め、その結果が広く明らかにされる必要がある。

(3) 一方、いわゆる物々交換のような売買契約の成立を観念しがたい事例も規制対象としようとした場合、訪問販売との区別等、特定商取引法の基礎的な概念から再度整理することが必要になることが考えられる。また、換金性が高いものとそうでないものの区別や適用除外についても検討が必要となる。引き続き苦情相談の状況等を注視していく必要がある。

### 第3 執行上の課題について

#### 1. 行政処分の効力の対象・範囲の拡大について

- (1) 国及び都道府県においては、近年、特定商取引法違反に対する行政処分（指示及び業務停止命令）を積極的に行っているが、会社法改正によって法人格の取得が容易になったこと等により、行政処分を受けた事業者の役員や従業員等が行政処分後に別の法人を立ち上げる等によって、法規制の潜脱を図ろうとする事案が増えている。
- (2) これは現行の特定商取引法に基づく行政処分が事業者単位を基本として行われていることを理由とするものと考えられるが、こうした事案への対応として、他法の例も参考としながら、違反行為により行政処分を受けた事業者の役員（事業者が法人の場合。）や役員と同等以上の支配力・影響力を有する従業員（事業者が個人事業主の場合も含む。以下「役員等」という。）に対しても、業務停止命令の効力を及ぼし、業務停止命令に違反した場合には刑事責任を迫及することができるよう、今後、検討が進められる必要がある。
- (3) この他にも、違法行為のノウハウを持つ従業員や形式的には業務委託先等である別法人や黒幕的第三者が、実質的に違法行為に深く関与・主導しているような事例も存在している。このような場合、個別の事実認定の結果、上記の役員等に該当する事例や全体を一体の事業者として行政処分を行うことが可能な事例も存在するものと考えられるものの、なお行政処分の対象とはできないような事例の存在も想定される。他の法令との均衡、対象となる者の具体的な要件、規定方法やその明確性等にも留意しつつ、このような者に対しても実効的な対処を行うことができるよう、適切な対応について検討が行われる必要がある。
- (4) また、特定商取引法の執行は国及び都道府県において行われているところ、現在の実務では、都道府県による行政処分の効力は当該都道府県の区域内にしか及ばないと解されていることから、都道府県による行政処分を受けた事業者が他の都道府県において同種の違反行為を行うことが可能となっているという指摘がある。行政のリソースの効率的配分、消費者被害の効果的・効率的な発生予防・拡大防止、都道府県が行政処分を実施することのインセンティブ等の観点を踏まえ、特定商取引法の執行における都道府県知事の処分の効力を見直し、再整理すべく、都道府県の意見も聞きながら、都道府県が判断を行う枠組みも含め、検討が進められる必要がある。

## 2. 事前参入規制等について

- (1) 現行の特定商取引法における業務停止命令は最長でも1年とされていることから、違反行為に対する行政処分によって悪質事業者を市場から排除することが可能な期間も最長で1年に限定されている。このため、消費者被害の防止や市場の健全性確保の観点から、繰り返し違法行為を行うような悪質な事業者をより長期間市場から排除し、再度の参入を制限するための制度として、登録制等の事前参入規制の導入等の必要性について議論が行われた。
- (2) 委員からは、事業者の情報を適切に把握し責任の所在を明らかにするために事前参入規制の導入等の必要性を主張する意見があった一方、導入に伴う行政コストや事業者への影響・コスト、そもそも事前の登録等を行わないことが懸念される悪質事業者の市場からの排除及び消費者被害の防止等に関して期待される効果、他の業法における類似の制度との関係等の点も踏まえて検討を行うべきという意見もあった。
- (3) これらの意見を踏まえ、事業者に及ぼす影響、消費者保護及び取引の適正化への効果とそれに必要なコスト等の観点を押さえながら、制度の目的、対象となる事業者の範囲、管理体制等の制度設計について慎重に検討を行いつつ、事前参入規制等の導入について、引き続きその適否も含めて検討を進めることとする。

## 3. 報告徴収・立入検査の強化について

- (1) 特定商取引法の執行を適切に行うためには、行政処分に先立って、事業者の行為の違法性の認定を、適切な証拠に基づいて的確に行う必要があるが、近年、悪質事業者が手口を巧妙化させたり、摘発されないよう組織・業務実態を複雑化させたりするような事態が頻発している。これに対応して、行政処分を、適時、適切に実施するためには、執行当局の調査権限・調査能力の抜本的な強化が必要不可欠であり、執行当局の中心的な証拠収集手法である特定商取引法に基づく報告徴収及び立入検査の実効性の強化を図る必要がある。
- (2) 現在、特定商取引法に基づく報告徴収及び立入検査に対する虚偽報告・検査妨害等については100万円以下の罰金が定められているが（両罰規定がある。）、違法行為によって収益を上げている事業者に対しては十分な抑止力とはなっていないとの指摘がある。報告徴収や立入検査の実効性の強化を図るため、懲役刑も含めた法定刑の引上げについて、他の法律の水準も参考に、検討が行われる必

要がある。あわせて、虚偽報告・検査妨害等を行った事業者名の公表等、刑事罰以外の方法による一定の対応ができるような仕組みについて、検討が進められるべきである。

(3) また、現行法においては、違反事業者との関係によって関係事業者等は報告徴収・立入検査の対象となるところ、立入検査の対象となる「密接関係者」は政令で列挙される者に限定されている。しかしながら、例えば外部のコンサルティング会社やバックオフィス業務の委託先事業者、製品の卸売事業者等、違反事業者と政令に規定されている関係以外の関係を有する事業者等が、実際には違反事業者の業務運営に深く関与・主導し、経営方針の決定等にも関与・差配しているような例も存在している。報告徴収・立入検査の対象範囲の見直しについて、他の法令等も参考に、検討が進められる必要がある。

(4) なお、特定商取引法に基づき、執行当局は事業者に対して「帳簿、書類その他の物件」の提出を命じ、又はその職員に検査させることができることとされているが、あらかじめ特定商取引法に基づき、事業者に対して、一定の従業員名簿や取引関係書類等の作成及び備付けを義務付けるとともに、そのような義務に違反した場合には、特定商取引法上の行政処分を行うことができるようにすることが、悪質な事業者の組織や業務の実態解明を容易にする上で有効と考えられる。事業者の負担にも留意しつつ、類似の規定を置く他の法令も参考に、特定商取引法における対応の在り方について、検討が行われることが期待される。

#### **4. 新たな技術・サービスの発達・普及への対応について**

(1) インターネット通販の市場規模の拡大による事業者数の増加やそれに伴う悪質事業者の市場への参入、後述のいわゆるレンタルオフィス、バーチャルオフィス等の普及等により、執行当局が違反事業者の所在等を把握することができず、特定商取引法の適切かつ迅速な執行に支障を来す事例が出てきている。これまでも民法に基づく公示送達により行政処分を行った事例はあるものの、民法に基づく公示送達は裁判所への申立てが必要であるところ、必ずしも迅速な対応が期待できるものではなく、また、裁判官によって異なる判断が下される可能性もある。特定商取引法の執行を迅速かつ安定的に行うため、執行当局が十分な調査を行ってもなお違反事業者の所在等を把握できないような場合には、執行当局の判断によって公示送達による行政処分を行うことができるよう、特定商取引法に関連規定を設けることについて、検討が進められる必要がある。

(2) 通信販売業者等のウェブサイト上の広告が特定商取引法上の表示義務を果たしていない場合や著しい虚偽・誇大広告等に該当する場合、国及び都道府県は特定商取引法に基づき違反事業者に対して広告の是正を指示することができる。しかしながら、違反事業者が執行当局による指示に従わず違法な広告がウェブサイト上に存置されると、行政処分の目的が達成されないこととなることから、現在の運用上、このような場合、執行当局は必要に応じて当該ウェブサイトにサーバーを提供するプロバイダに対してウェブサイトの削除を要請している。他の法律においては、プロバイダが行政機関からの削除要請に安心して従うことができるよう、削除要請に従ってウェブサイトを削除したことにより違反事業者が発生した損害についてプロバイダの賠償責任を免除するものも存在しており、特定商取引法においても、他の法律の例も参考にしつつ、同様の規定の導入について、検討が行われることが適当である。

(3) また、近年、いわゆるレンタルオフィス、バーチャルオフィス等のサービスが悪用されることにより、執行当局による違反事業者の実態把握に支障を来たす事例が生じている。これらの事業者には、犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成19年法律第22号）に基づき、取引時の本人確認等の義務が課されているところ、主務官庁においてはこれらの義務が確実に果たされるよう、事業者に対する監督を適切に行うことが期待される。

## 5. その他

(1) 特定商取引法の執行を適切に行うためには、以上のような措置を講ずることにより、特定商取引法の執行及びそれに先立つ調査に関する執行当局の権限及び能力の抜本的な強化を図ることが必要であるが、国及び都道府県においては、強化された権限及び能力を最大限に活用し、適切な執行を行うことができるよう、執行体制の強化に取り組むことが期待される。また、消費者からの情報提供が端緒情報の重要な情報源となっていることから、消費者に対する相談体制の強化等についても取組が期待される。

(2) なお、我が国の経済事犯に対する罰則は、一般的に諸外国と比べて軽く、十分な抑止力が働いていないという意見があった。特定商取引法違反に対する罰則が適切な抑止力として機能するよう、他の法律における罰則の水準等も踏まえながら、法定刑の引上げについて、検討が行われる必要がある。

## おわりに

「はじめに」で述べたとおり、本中間取りまとめは、あくまでも本専門調査会におけるこれまでの議論を整理したものである。

今後、引き続き検討することとされた論点について、中間取りまとめに対する関係団体等からの意見や他の審議会等における議論の状況、特定商取引法見直しの中での重要性等も踏まえつつ、法律事項を優先しながら、柔軟に検討を行っていくこととする。また、これまでの検討で扱っていない論点については、今後の審議状況を見極めながら、特に必要があると認められた場合に検討を行うこととする。

## 審 議 経 過

開催日	議事内容
第1回 平成27年3月5日	○特定商取引法を取り巻く環境変化等 ○今後の検討課題等に関する意見交換
第2回 平成27年3月27日	○今後検討を行うべき論点等について ○権利に関する問題についての検討
第3回 平成27年4月17日	○権利に関する問題についての検討(2) ○美容医療契約に関する問題についての検討
第4回 平成27年4月28日	○訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討(1)
第5回 平成27年5月27日	○執行上の課題に関する検討
第6回 平成27年6月10日	○訪問販売、電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討(2)
第7回 平成27年6月24日	○通信販売(インターネット通販等)に関する問題についての検討 ○アポイントメントセールス等に関する問題についての検討
第8回 平成27年7月22日	○訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討(3)
第9回 平成27年7月31日	○その他の個別論点に関する検討 ○販売事業者等によるクレジット・金銭借入・預金引き出しの勧誘に関する問題についての検討 ○中間取りまとめに向けた検討(1)
第10回 平成27年8月18日	○中間取りまとめに向けた検討(2)
第11回 平成27年8月25日	○中間取りまとめに向けた検討(3)(P)

## 委員名簿

(座長)	後藤 卷則	早稲田大学大学院法務研究科教授
(座長代理)	村 千鶴子	東京経済大学現代法学部教授
	阿部 泰久	一般社団法人日本経済団体連合会常務理事
	有山 雅子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント ・相談員協会理事
	池本 誠司	弁護士
	沖野 眞已	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	河野 康子	一般社団法人全国消費者団体連絡会事務局長 (共同代表)
	佐々木 迅	公益社団法人日本通信販売協会会長
	鈴木 弘樹	公益社団法人日本訪問販売協会会長
	高芝 利仁	弁護士
	朽原 克彦	日本商工会議所理事
	野坂 雅一	株式会社読売新聞東京本社調査研究本部総務
	花井 泰子	特定非営利活動法人消費者被害防止ネットワーク東海理事
	増田 悦子	公益社団法人全国消費生活相談員協会専務理事
	山本 明	東京都生活文化局消費生活部長

以上15名 (敬称略)

※ なお、消費者委員会の石戸谷豊委員長代理、橋本智子委員、山本隆司委員と、経済産業省、国民生活センター、厚生労働省 (第3回会議のみ) 及びカリスコス・アントニオス関西大学法学部准教授 (第6回会議のみ) がオブザーバーとして出席した。